

LA CONVENCIÓN CEDAW CONOCIENDO LOS DERECHOS DE LA MUJER, UN PRIMER PASO PARA SU DEFENSA

CYNTHIA CHAMBERLAIN BOLAÑOS*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ¿POR QUÉ UN INSTRUMENTO ESPECÍFICO PARA MUJERES? III. LA NO DISCRIMINACIÓN Y LA IGUALDAD REAL DE LA MUJER. IV. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTE DE LA CONVENCIÓN. V. MODIFICACIÓN DE PATRONES SOCIOCULTURALES. VI. LOS DERECHOS DE LAS MUJERES. VII. EL PROTOCOLO FACULTATIVO. VIII. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

En 1789, la revolucionaria francesa Olympe de Gouges murió en la guillotina tras haber proclamado la declaración de derechos de las mujeres. Casi dos siglos después, el 18 de diciembre de 1979, las mujeres del mundo contaron al fin con un instrumento jurídico que parte de su situación específica, protegiendo sus derechos hacia la erradicación de la discriminación sufrida por éstas a lo largo de la historia. La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (CEDAW por sus siglas en inglés) es un tratado internacional que reúne las distintas medidas que deben tomar los Estados para lograr que las mujeres posean y gocen de los mismos derechos que los hombres, en una situación de igualdad no solo jurídica (formal), sino que también de facto (sustantiva).

En el mes de julio de 2004, España¹ presentará su 5º Informe Periódico ante el Comité de la CEDAW, para que este grupo de expertas y expertos ana-

*. Estudiante de Doctorado en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Instituto Universitario Ortega y Gasset (UAM-UCM). Becaria de la Universidad de Costa Rica. Representante de las ONG's de Costa Rica para la presentación del Informe Sombra sobre la situación de la mujer en Costa Rica ante el Comité de la CEDAW en el 2003. cynthiachamberlain@yahoo.com.

¹. España ratificó la Convención el 5 de enero de 1984. A la fecha, 177 Estados han ratificado la Convención (más del noventa por cien de los Estados miembros de las Naciones Unidas).

lice las medidas tomadas por el Estado español para proteger los derechos humanos de las mujeres, hacia una igualdad sustantiva de la mujer. Por lo tanto, es momento oportuno para estudiar los rasgos generales de este tratado internacional, así como la evolución que éste ha tenido gracias a la función interpretativa e innovadora del Comité. Esto, puesto que la CEDAW es el instrumento fundamental de las mujeres españolas para exigir el respeto de sus derechos y que debe ser utilizado de manera transversal en todas las ramas del Derecho nacional, comunitario e internacional.

II. ¿PORQUÉ UN INSTRUMENTO ESPECÍFICO PARA MUJERES?

La Carta de las Naciones Unidas afirma en su Preámbulo la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y a su vez, la Declaración Universal de Derechos Humanos expresa en su artículo primero que «*Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros*». Sin embargo, tal como se declara en el Preámbulo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de las mujeres (CEDAW por sus siglas en inglés), «*a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones*», y por lo tanto era necesario adoptar este instrumento que hoy cuenta con 177 Estados Miembros.

La Convención CEDAW es un instrumento jurídico internacional de derechos humanos que parte de las necesidades y problemas de discriminación que enfrentan las mujeres, colectividad que representa la mitad de la población mundial, pero a la vez es víctima de la discriminación más generalizada y propagada a nivel mundial. Y esto no es una exageración. Ya lo dijo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de Desarrollo Humano del PNUD para 1995, que después de estudiar datos e informes de 183 países, sostuvo la siguiente conclusión: «*ningún país del mundo trata a sus mujeres tan bien como a sus hombres*»².

Así pues, la CEDAW es un tratado internacional aplicable a todas las sociedades del mundo, ya que a pesar de existir importantes avances hacia la igualdad real de la mujer en muchos países, éstas siempre se encuentran un paso más atrás de los hombres, respecto a derechos civiles y políticos, respecto

². PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Reporte de Desarrollo Humano. Género y Desarrollo*, 1995, Capítulo II. p. 29.

al acceso a la educación, en relación con la igualdad de oportunidades en el trabajo, y en la infinita gama de situaciones sociales en la que la mujer tiene derechos, pero parece ser que los hombres tienen más derechos.

La aplicación de la Convención CEDAW es monitoreada por un Comité que está compuesto por 23 expertas y expertos. Este Comité examina los progresos realizados por los Estados parte, con base en los informes iniciales y periódicos que éstos someten a estudio de los expertos. El Reporte inicial se presenta al año de la ratificación, y posteriormente se presentan informes periódicos cada cuatro años. Las personas que integran el Comité realizan su labor a título personal, por lo que son independientes y no actúan como delegados de los Estados de su nacionalidad. El Comité se reúne normalmente dos veces al año, durante los meses de enero y julio, por un lapso de tres semanas, en el que se estudian los informes presentados por los Estados parte. Con base en los reportes escritos, y las presentaciones orales ante el Comité por parte de las delegaciones gubernamentales, así como de organizaciones no gubernamentales³, el Comité formula conclusiones, en las que recomienda ulteriores medidas que deben tomar los Estados hacia la eliminación de la discriminación contra las mujeres.

Por otro lado, el Comité redacta *Recomendaciones Generales*, las cuales se basan sobre temas o artículos específicos de la Convención (violencia, VIH-Sida, derecho a la salud, medidas especiales temporales, etc.). De conformidad con la decisión de su 17ª Sesión, en julio de 1997, el Comité sigue un proceso de tres fases para la adopción de estas Recomendaciones. En primer lugar, el Comité realiza una discusión general entre las personas miembros del Comité, representantes de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones no-gubernamentales, y otras organizaciones interesadas. En el caso de las ONG's, éstas deben dirigirse a la División para el Mejoramiento de la Mujer de las Naciones Unidas para solicitar su participación en dicha discusión. Posteriormente, una persona miembro del Comité redacta un borrador de la Recomendación General para la siguiente sesión del Comité. Este borrador es luego revisado y adoptado por el Comité en la sesión posterior.

³. Desde hace algunos años, el Comité da un espacio para que las organizaciones no gubernamentales interesadas se dirijan verbalmente ante las expertas y expertos del Comité durante sus sesiones. Asimismo, por medio de la División para el Avance de las Mujeres de las Naciones Unidas, las ONG's pueden someter ante el Comité informes paralelos o informes sombra, para que éstos sean estudiados al mismo tiempo que las expertas y expertos examinan los reportes oficiales de los Estados Parte.

III. LA NO DISCRIMINACIÓN Y LA IGUALDAD REAL DE LA MUJER

El artículo 1 de la CEDAW define la discriminación contra la mujer como, «*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*». Este artículo sienta las bases para dos principios básicos de la Convención CEDAW: la no discriminación y la igualdad real de la mujer.

El artículo anterior establece que la discriminación es aquella distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, es decir, reconoce que la discriminación es una construcción social que se basa en el hecho de que la persona discriminada es mujer⁴. Este artículo también establece que las prácticas pueden ser discriminatorias por su objeto, pero también por su resultado. En este sentido, quedan incluidas como actos de discriminación también las políticas o prácticas que no tomen en cuenta las necesidades particulares de la mujer (igualdad en la ley, pero discriminación de facto) y que por lo tanto tengan efectos discriminatorios contra ésta. Asimismo, esta definición es amplia, puesto que incluye tanto las medidas que produzcan efectivamente una anulación del derecho (por ejemplo, negar el voto a la mujer), así como aquellas que aunque sea de manera parcial, reduzcan el goce o ejercicio de un derecho por parte de las mujeres (por ejemplo, medidas que dificulten el acceso de las mujeres a la educación).

En este sentido, se relaciona la no discriminación con el segundo principio de la CEDAW: la igualdad real de la mujer. Debido a que la discriminación contra la mujer es producto de una sociedad patriarcal milenaria, las acciones destinadas a proteger sus derechos, deben de tomar en cuenta su situación histórica de especial desventaja. Por esta razón, la igualdad formal, o igualdad ante la ley, no es suficiente, e incluso puede ser discriminatoria en sus resultados, como anteriormente se estipuló. Para solventar esta condición, se deben tomar medidas de igualdad real, lo que implica que puedan hacerse diferencias ante la ley entre hombres y mujeres, con el fin de nivelar y así obtener una igualdad de condiciones pragmática entre hombres y mujeres.

El ejemplo siguiente puede ayudar a comprender este concepto. La ley de un país cualquiera puede establecer que tanto mujeres como hombres tienen

⁴ INTERNATIONAL WOMEN'S RIGHTS ACTION WATCH – ASIA PACIFIC, *The CEDAW Principles*. <http://www.iwraw-ap.org>.

igual derecho a acceder al crédito. Sin embargo, en la práctica, las mujeres tienen salarios proporcionalmente más bajos que los hombres con similar formación profesional, además por motivos de construcción de prejuicios sociales, las entidades financieras en ese país suelen preferir que sus deudores sean hombres. Por lo tanto, una medida para alcanzar una igualdad real (porque la igualdad formal ya existe), sería que el Estado cree un fondo de créditos destinados especialmente para mujeres. A primera vista, esta acción estatal parece discriminatoria contra los hombres (que no pueden acceder a este fondo), no obstante, el resultado pragmático o real de esta acción es nivelar o equiparar el acceso de las mujeres al crédito y eliminar la discriminación de facto que se estaba dando con la insuficiente igualdad formal.

IV. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS PARTE DE LA CONVENCIÓN

Al ratificar la Convención CEDAW, los Estados se comprometen a tomar medidas concretas, que tanto en su objeto como en su resultado, eliminen la discriminación contra las mujeres. Es decir, los Estados no solo deben condenar la discriminación, pues tampoco basta con que formulen leyes que brinden igualdad de derechos a las mujeres en el papel, sino que se obligan a seguir una política encaminada hacia la eliminación de la discriminación contra la mujer en todas las esferas –económica, social, y cultural– y tanto en el ámbito público como en el privado⁵.

En este sentido, el artículo 2 de la CEDAW establece los compromisos asumidos por los Estados⁶. En primer lugar, como una medida formal esencial, todo Estado parte debe consagrar en su Constitución política y en cualquier otra legislación apropiada, el principio de igualdad entre hombres y mujeres. En segundo lugar, los Estados deben tomar medidas legislativas, administrativas, incluso penales, que prohíban la discriminación contra la mujer. En relación con la importancia de que la igualdad legal se traduzca en igualdad real, los Estados deben establecer mecanismos de protección para las mujeres contra todo tipo de discriminación, por medio de sus tribunales y otras instituciones públicas competentes. Además, los órganos del Estado deben abstenerse

⁵ El artículo 3 de la CEDAW establece que «*Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre*».

⁶ Actualmente, el Comité de la CEDAW está trabajando en su Recomendación General No.26, que interpretará el artículo 2.

de cualquier acto o práctica de discriminación contra la mujer, y además el Estado tiene la obligación de derogar o modificar cualquier ley, reglamento o práctica que sea discriminatoria. Finalmente, la CEDAW incluye también la obligación del Estado de eliminar la discriminación contra la mujer practicada por los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas. Este último compromiso es de vital importancia, puesto que no hace distinción entre el ámbito público o privado para proteger los derechos de la mujer.

Entre la amplia gama de medidas que los Estados pueden tomar para eliminar la discriminación contra las mujeres, están las medidas especiales de carácter temporal, cuyo objeto es acelerar la obtención de una igualdad real entre hombres y mujeres. El artículo 4 de la CEDAW regula estas medidas, que tienen carácter temporal puesto que cesan cuando se haya alcanzado el objetivo de igualdad de oportunidad y trato para el que son destinadas. Al respecto, el Comité de la CEDAW, en su Recomendación General No.5 exhortó a los Estados a hacer *«mayor uso de medidas especiales de carácter temporal, como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo»*⁷.

A menudo, y bajo una visión simplista y *ginope*⁸ del Derecho, se alega que las medidas temporales son discriminatorias hacia los hombres; no obstante, en su Recomendación General No.23, el Comité de la CEDAW estableció que son indispensables, puesto que *«para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva»*. Por lo tanto, estas medidas, aunque parezcan discriminatorias contra los hombres, lo que hacen es corregir temporalmente las discriminaciones milenarias, creando una igualdad real entre hombres y mujeres hasta tanto no desaparezcan las estructuras sociales causantes de tal discriminación de facto.

V. LA MODIFICACIÓN DE PATRONES SOCIOCULTURALES

Puesto que la discriminación es el resultado de una construcción social, se deben eliminar las estructuras sociales que la fomentan, la propician y la

⁷ Comité de la CEDAW. Recomendación General No. 5. Séptimo periodo de sesiones, 1988.

⁸ La *ginopia* es la imposibilidad de ver lo femenino o de aceptar la existencia autónoma de personas del sexo femenino. FACIO, Alda, *Cuando el género suena, cambios trae*. Programa Mujer, Justicia y Género. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito. 1998.

perpetúan. La Convención CEDAW regula las distintas áreas en las que las mujeres sufren discriminación, imponiendo por lo tanto obligaciones a los Estados parte en relación con estos distintos ámbitos, atendiendo las particularidades de cada uno de ellos. En primer lugar, el artículo 5 de la CEDAW establece que los Estados deberán tomar las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales, con el fin de eliminar los prejuicios y prácticas que se basen en la inferioridad de las mujeres y estereotipos de funciones de hombres y mujeres. En relación con el derecho a participar en la vida pública, el Comité de la CEDAW estableció que los estereotipos pueden ser creados por los medios de información, en la educación, o en la familia (por medio de la influencia que han ejercido sus padres, madres, esposos o familiares)⁹, etc. Por lo tanto, los Estados deben tomar medidas para reformar estas actitudes, ya que no se puede excusar la discriminación contra las mujeres bajo el velo de la cultura, la religión o las prácticas sociales. Ninguna tradición que se base en la inferioridad de un ser humano con respecto a otro puede ser aceptada. Por ejemplo, en su Recomendación General No.19, el Comité CEDAW estableció que en algunos «*Estados existen prácticas perpetuadas por la cultura y la tradición que son perjudiciales para la salud de las mujeres*», como las restricciones dietéticas para las mujeres embarazadas, la preferencia por los hijos varones y la circuncisión femenina o mutilación genital¹⁰, las cuales son una forma de violencia contra la mujer e impide el goce de sus derechos fundamentales.

En este sentido, en su Recomendación General No.14,¹¹ que trata en específico sobre la circuncisión femenina, el Comité CEDAW recomendó a los Estados parte a tomar algunas medidas, que pueden ser aplicadas para eliminar otras tradiciones o prácticas perjudiciales contra la mujer. En primer lugar, los Estados deben recopilar y difundir datos básicos sobre las prácticas tradicionales, por medio de universidades, grupos de la sociedad civil y grupos de profesionales que trabajen con mujeres. Además, los Estados deben prestar apoyo, tanto a nivel nacional como local, a las organizaciones de la sociedad civil que trabajen por la eliminación de dichas prácticas perjudiciales para las mujeres. Por otro lado, el Comité estableció que es imprescindible impulsar que los políticos, profesionales, líderes religiosos, los medios de comunicación y las artes contribuyan

⁹. COMITÉ CEDAW, *Recomendación General No.23. Vida pública y política*. 16º periodo de sesiones, 1997.

¹⁰. COMITÉ CEDAW, *Recomendación General No.19. La violencia contra la mujer*. 11º periodo de sesiones, 1992.

¹¹. COMITÉ CEDAW, *Recomendación General No.14. La circuncisión femenina*. 9º periodo de sesiones, 1990.

a cambiar estos estereotipos. Asimismo, se establece la necesidad de organizar programas de sensibilización y enseñanza que pongan de manifiesto las consecuencias perjudiciales de dichas prácticas. Finalmente, y tomando en cuenta que muchas de estas medidas son difíciles de implementar en algunos países, el Comité recomendó que los Estados soliciten asistencia, información y asesoramiento a los distintos órganos del Sistema de las Naciones Unidas que trabajen en un tema relacionado con la práctica perjudicial por eliminar.

Por lo tanto, se revela que las vías para alcanzar la igualdad de las mujeres y hombres son muchas, puesto que deben abordar la multiplicidad de ámbitos de la convivencia humana en que las mujeres son discriminadas. Por esta razón, se debe acudir a las reformas por medios generales y formales (como la ley), hasta medios específicos y no-formales (como programas de sensibilización en centros o entes públicos o privados). La labor, por lo tanto es amplia y ardua, y debe ser ejecutada por el Estado, pero en conjunto con los diversos actores sociales, tanto internacionales, como nacionales y locales.

También relacionado con el tema anterior, el artículo 6 de la Convención establece que los Estados Parte deberán tomar medidas contra la trata de mujeres y la explotación de la prostitución de la mujer. En este sentido, los Estados deben crear mecanismos y planes de acción concretos para prevenir las condiciones socioeconómicas que llevan a las mujeres a prostituirse. Además, tiene el deber de brindar información a las mujeres sobre las distintas formas de trata de mujeres, y prevenir la formación de redes nacionales e internacionales de trata de mujeres y niñas. En relación con este último aspecto, los Estados deben tomar las medidas legislativas (incluso penales) con el fin de erradicar estas prácticas de explotación contra las mujeres.

VI. LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

El Preámbulo de la CEDAW establece que *«la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el pleno desarrollo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz»*, por lo que en sus artículos 7 y 8 la Convención establece cuáles son las medidas que deberán tomar los Estados para eliminar la discriminación en este ámbito y así asegurar la participación de las mujeres en la creación de las políticas, leyes y acciones encaminadas a mejorar su condición de vida y la del resto de la humanidad.

De manera general, el artículo 7 indica que se deberá erradicar la discriminación de la mujer en la vida política y pública del país, no sólo limitándose a ga-

rantizar su participación en igualdad de condiciones en el proceso electoral de su país (derecho a elegir y ser elegidas), sino también en cualquier forma de participación ciudadana no gubernamental (asociaciones civiles, cooperativas, etc.).

Por otro lado, el artículo 7(b) y el artículo 8 establecen que las mujeres tendrán igualdad de oportunidades para ejercer la función pública, tanto en el ámbito nacional como en representación de su gobierno en el ámbito internacional. Esto es de vital importancia, especialmente si se toma en consideración que en la mayoría de las organizaciones internacionales (incluyendo la propia ONU) los puestos altos de dirección están a cargo principalmente de hombres. Por ejemplo, para el año 2002, no había representación femenina en la Sección de la Secretaría General de las Naciones Unidas, y solo había 10 mujeres entre los 181 miembros de la Junta Directiva del Banco Mundial¹². Como lo estableció el Comité en su Recomendación General No.23, adoptado en su 17ª Sesión en 1997, la democracia *«tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual»*. Así, la CEDAW advierte la obligación de los Estados, no solo de garantizar la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones a nivel nacional, sino también en los foros internacionales que adoptan medidas económicas, políticas y sociales a nivel global.

A pesar de que los artículos 7 y 8 no especifican cuáles medidas deberán tomar los Estados para cumplir con esta obligación internacional, el Comité de la CEDAW, en su Recomendaciones Generales No. 8, 23 y 25, determinó que los Estados deberán tomar medidas especiales temporales – tales como acciones afirmativas, cuotas de participación, criterios de paridad, etc. – para lograr este fin. Además, en su Recomendación General No.23, el Comité ahondó en el carácter amplio de la participación política de la mujer, estableciendo que *«el concepto abarca también muchos aspectos de la sociedad civil, entre ellos, las juntas públicas y los consejos locales y las actividades de organizaciones como son los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones profesionales o industriales, las organizaciones femeninas, las organizaciones comunitarias y otras organizaciones que se ocupan de la vida pública y política»*. Asimismo, en esta ocasión el Comité estableció la estrecha relación entre la escasa participación política de la mujer y su rol social como sostén de la familia, basado en culturas, tradiciones y estereotipos sociales obstaculizan su inserción en la vida pública de su país.

¹² WOMEN'S ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT ORGANIZATION, *The Numbers Speak for Themselves*. 50/50 Program. <http://wedo.org/ffd/representation.htm>

En el mismo ámbito de los derechos civiles y políticos, y por ser el requisito *sine qua non* para la participación de las mujeres en la política de un Estado, el artículo 9 de la CEDAW proclama que éstas deben tener los mismos derechos que los hombres en cuanto a su nacionalidad. No solo las mujeres tienen derecho a mantener su nacionalidad en caso de matrimonio, sino que también tendrán los mismos derechos que los hombres para dar su nacionalidad a sus hijas e hijos. Esta regulación también se aplica a la normativa nacional sobre asilo, refugio y naturalización, la cual debe de eliminar cualquier distinción discriminatoria entre hombres y mujeres. Este último aspecto es trascendental ante el aumento de los flujos migratorios a nivel mundial. En este sentido, el Comité de la CEDAW recientemente demostró su preocupación por este tema al estudiar el Informe Periódico de Egipto, durante su 25ª Sesión, en enero del 2001. En esta ocasión el Comité estableció la relación entre la discriminación contra las mujeres para pasar su nacionalidad a sus hijas e hijos (en caso de estar casadas con extranjeros) y las penurias financieras y sociales (en especial en relación con el acceso a la educación) que sufren los menores al no tener nacionalidad egipcia a pesar de haber nacido en ese país y tener madre con esa nacionalidad. Esta conclusión del Comité es muy importante, ya que evidencia como la discriminación de la mujer, no sólo la afecta en el goce de sus derechos, sino que tiene efectos perjudiciales extensivos a sus hijas e hijos.

Por otro lado, la CEDAW también regula el acceso de las mujeres y la eliminación de prejuicios socioculturales contra las mujeres en la educación y el trabajo, dos ámbitos esenciales para que las mujeres alcancen un verdadero bienestar y puedan acceder a una igualdad de oportunidades con respecto a los hombres. En cuanto al derecho a la educación, la CEDAW establece en su artículo 10 que los Estados deberán garantizar que las mujeres y hombres reciban la misma orientación en cuanto al acceso a las carreras universitarias y otras capacitaciones profesionales, estableciendo que esta igualdad en la formación deberá comenzar desde la etapa preescolar, eliminando estereotipos de enseñanza entre hombres y mujeres. Además, se establece que las mujeres deberán gozar de las mismas oportunidades para la obtención de becas y subvenciones para la educación. Esta norma, sin embargo, se debe entender bajo el contexto del artículo 4, pudiéndose establecer así medidas especiales temporales que permitan lograr una igualdad sustantiva de facto. Por otro lado, y en virtud de que en la mayoría de los países los índices de deserción escolar y universitaria están comprendidos mayoritariamente por mujeres, la Convención establece que los Estados deberán tomar medidas para reducir la deserción femenina, así como establecer programas de formación para aquéllas que han dejado los estudios.

Debido a que la educación también está intrínsecamente relacionada con el derecho a la salud, el inciso h) del artículo 10 de la CEDAW expresa la obligación que tendrán los Estados de garantizar el acceso de las mujeres a la educación en materia de salud, y especialmente en el área de la salud reproductiva. En este sentido, en su Recomendación General 23,¹³ sobre *la igualdad en el matrimonio y las relaciones de familia*, el Comité, citando a la Organización Mundial de la Salud indicó: «*cuando los menores de edad, especialmente las niñas, se casan y tienen hijos, su salud puede verse afectada desfavorablemente y se entorpece su educación. Como resultado, se restringe su autonomía económica*». Aquí se aprecia la conexión ineludible entre los distintos derechos protegidos por la CEDAW, como son la educación, la salud y la independencia económica (derecho al trabajo remunerado) y el desarrollo personal de la mujer en general.

Como eslabón siguiente en el progreso de la mujer, la CEDAW regula la igualdad de oportunidades de las mujeres en el acceso al trabajo, con igual remuneración y libre de prejuicios y estereotipos¹⁴. En primer lugar, el artículo 11 de la Convención establece que los Estados deberán garantizar el acceso de las mujeres no sólo a los puestos de trabajo, sino también a los ascensos, a la formación y a la capacitación profesional. Por otro lado, el artículo enuncia el principio de igual remuneración e igual trato por trabajo igual, y consecuentemente la igualdad en el disfrute de la seguridad social (enfermedad, vejez, desempleo, invalidez y jubilación), vacaciones o cualquier otro beneficio. Asimismo, la igualdad de trato y no discriminación en el empleo también conlleva la obligación de los Estados de prevenir, sancionar y erradicar todo tipo de hostigamiento y violencia contra la mujer en el trabajo. Además, los Estados deben tomar medidas para garantizar el acceso de las mujeres de ciertos colectivos, como las mujeres indígenas, discapacitadas, pertenecientes a minorías étnicas, emigrantes, etc., que son discriminadas por su doble condición de mujer y pertenencia a estos grupos sociales¹⁵.

De la misma forma, e íntimamente ligado con la igualdad de la mujer en la esfera familiar, el artículo 11 regula en su párrafo 2 las medidas que deberán tomar los Estados para impedir que la vida familiar no promueva la discrimina-

¹³. Adoptada en el 13º periodo de sesiones, 1994.

¹⁴. De acuerdo a la Recomendación General No. 13 del 8º periodo de sesiones (1989) del Comité de la CEDAW, sobre Igual remuneración por igual trabajo, el artículo 11 de la Convención debe ser leído en conjunto con el Convenio 100 de la OIT sobre la Eliminación de la discriminación contra la mujer en el trabajo.

¹⁵. Ver la Recomendación General No.18, del 10º periodo de sesiones de 1991, sobre mujeres discapacitadas.

ción de la mujer y así se asegure la verdadera igualdad de las mujeres en el acceso al trabajo. Así, los Estados Parte de la CEDAW se comprometen a tomar medidas legislativas o administrativas que prohíban el despido injustificado por embarazo o licencia de maternidad, así como cualquier otra discriminación con base en el estado civil de la mujer. Asimismo, los Estados se comprometen a implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o su equivalente. Debido a que la maternidad como obstáculo al trabajo se basa principalmente en la inmensa y desequilibrada carga de obligaciones familiares que la sociedad impone a las mujeres, la CEDAW establece que los Estados deberán alentar el suministro de servicios sociales de apoyo que permitan que tanto padres y madres puedan combinar el trabajo con las obligaciones familiares.

También unido a las relaciones familiares de las mujeres, está el trabajo doméstico no remunerado, el cual a pesar de no estar expresamente regulado en el artículo 11, ha sido ahondado por el Comité de la CEDAW en sus Recomendaciones Generales No.16 y No.17, ambas del 10º periodo de sesiones de 1991. En esta ocasión, el Comité expresó que los Estados deben en primer lugar implantar los instrumentos para medir y cuantificar el trabajo doméstico no remunerado y el trabajo en empresas familiares rurales y urbanas, puesto que el mayor problema de este tipo de trabajo es que está invisibilizado dentro de la esfera privada familiar por lo que su regulación es casi difícil o inexistente. Asimismo, el Comité aboga porque los Estados incluyan este trabajo dentro de la medición del producto interno bruto nacional y otras estadísticas económicas del Estado.

Debido a que las distintas medidas que los Estados tomen para proteger a la mujer y garantizar su acceso y permanencia en el trabajo, a pesar de poder basarse en buenas intenciones, pueden a veces resultar contraproducentes para las propias mujeres, la CEDAW advierte que los Estados deberán examinar la legislación protectora, revisarla, modificarla e incluso derogarla cuando corresponda. Para ilustrar esta situación es conveniente dar un ejemplo práctico que ha ocurrido en algunos países. Como medida para apoyar a las mujeres a combinar obligaciones familiares y trabajo, un país puede implementar una ley en que se obligue a los empresarios a instaurar una guardería cuando su empresa cuente con un 30% ó más de mujeres trabajadoras. Aunque esta medida puede parecer adecuada, el resultado de la misma no es necesariamente la instauración de guarderías en el sector privado, sino una reducción en la contratación de las mujeres en dicho sector, con el fin de no alcanzar el porcentaje mínimo que obliga a tomar las medidas prescritas en la ley.

Por lo tanto, y recordando que la CEDAW obliga a los Estados no sólo a tomar medidas, sino a alcanzar resultados positivos, tras la revisión periódica

de este tipo de normas protectoras, los Estados tienen la obligación de modificarlas o revocarlas en caso de que resulten perjudiciales para las mujeres o simplemente no brinden ningún beneficio hacia la eliminación de la discriminación contra éstas. Asimismo, también en relación con este último aspecto, se debe reiterar que las leyes de protección en sí no bastan, sino que deben ir acompañadas de recursos efectivos y accesibles a las mujeres que les permitan impugnar las medidas patronales que vulneren sus derechos (recursos administrativos, acceso a los procedimientos judiciales en materia laboral, etc.).

El artículo 12 de la Convención CEDAW se refiere a la igualdad de acceso, atención y condiciones de servicios de atención médica para las mujeres. El artículo es bastante general, y sólo hace una discreta referencia a los medios de planificación familiar y a la atención médica durante el embarazo, parto y post-parto de la mujer. No obstante, este artículo debe leerse tomando en cuenta las múltiples caras de discriminación contra las mujeres que perjudican su salud, tanto física como mental y emocional. Asimismo, el artículo 12 debe entenderse no sólo en la obligación de los Estados de proveer los servicios médicos para las mujeres, sino también prevenir cualquier práctica que sea nociva para la salud de las mujeres. Por otro lado, debido a que la salud de las mujeres está inevitablemente asociada con su función biológica materna, los Estados miembros deben tomar medidas que protejan a la mujer, libre de los prejuicios y estereotipos culturales y religiosos que milenariamente han rodeado la maternidad de la mujer. De la misma forma, la salud de la mujer no debe ser vista sólo desde su punto de vista reproductivo, por lo que los Estados deben tomar medidas para que las mujeres puedan también ejercer sus derechos sexuales más allá de su simple función reproductora, proveyendo medios de planificación familiar eficaces y con la debida información a las mujeres usuarias de los mismos.

Sin embargo, el Comité de la CEDAW, tanto a través de sus Recomendaciones Generales, así como en sus Observaciones Finales a los Reportes estatales, ha profundizado sobre este tema. En primer lugar, el Comité se ha referido a la pandemia del VIH-Sida y su relación con la mujer. En la Recomendación General No.15, adoptada en el 9º periodo de sesiones, el Comité indicó la importancia de la difusión de información para prevenir el VIH-Sida, así como la especial atención que se debe prestar a los derechos y necesidades de las mujeres y niñas y a su función reproductora, lo que las hace especialmente vulnerables a ser infectadas de esta enfermedad.

Por otro lado, el Comité también ha analizado el problema de la violencia contra la mujer y sus efectos negativos en la salud física, mental y emocional

de la mujer. En sus Recomendación General No.14, sobre la mutilación genital femenina, el Comité indica que los Estados deben incluir estrategias dentro de sus políticas nacionales de salud, comprendiendo dentro de éstas la «*responsabilidad especial que incumbe al personal sanitario, incluidas las parteras tradicionales, en lo que se refiere a explicar los efectos perjudiciales de la circuncisión femenina*»¹⁶. Esta afirmación del Comité es trascendental, puesto que asevera la responsabilidad (administrativa o incluso penal) en la que pueden incurrir el personal de salud al realizar ciertas prácticas nocivas contra la salud de las mujeres.

Para poseer igualdad de oportunidades en los distintos ámbitos de la convivencia social señalados anteriormente, las mujeres deben contar con suficientes medios económicos propios, y a su vez deben gozar de capacidad jurídica plena e igualdad de derechos y deberes en la esfera familiar. Solo así podrán las mujeres tener independencia para poder tomar decisiones sobre el rumbo de su vida de manera autónoma. En este sentido, el artículo 13 de la CEDAW recoge las medidas que los estados deberán tomar para eliminar la discriminación económica de la mujer, en especial en lo referente al acceso al crédito y el derecho a las prestaciones familiares. A su vez, debido a que la capacidad de independencia de la mujer se vería mermada o eliminada sin la debida igualdad ante la ley, el artículo 15 indica que los Estados deberán reconocer igual capacidad jurídica a las mujeres que a los hombres, señalando específicamente la capacidad para firmar contratos, administrar bienes, acceder a la justicia, libre circulación y libertad de elección de la residencia y el domicilio. En este sentido, en su Recomendación General No. 21, del 13° periodo de sesiones en 1994, estableció que cualquier restricción de la capacidad jurídica de la mujer limita «*seriamente su capacidad de proveer a sus necesidades o las de sus familiares a cargo*».

Asimismo, en esta misma línea, el artículo 16 establece que los Estados deberán eliminar la discriminación de la mujer en el matrimonio y las relaciones familiares. Entre los derechos que se deberán garantizar a la mujer en esta esfera, están el derecho a contraer matrimonio libremente, la igualdad con respecto a los hombres en la crianza de las hijas e hijos, derecho a elegir su apellido, profesión y ocupación, y los mismos derechos a adquirir propiedad y administrar y gozar bienes. En este sentido, el Comité también se ha referido a los efectos adversos de costumbres poligámicas, así como sobre la importancia de proteger a las mujeres en familias no-tradicionales (como las fa-

¹⁶. COMITÉ DE LA CEDAW, *Recomendación General No.14*, 9° periodo de sesiones, 1990.

milias monoparentales). De igual forma, en sostenidas ocasiones el Comité ha censurado las prácticas de matrimonios forzados o convenidos, así como las costumbres de dote que todavía se sigue practicando en muchos países. Por otro lado, este artículo también obliga a los Estados a tomar medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en el ámbito familiar, así como cualquier otra práctica cultural o religiosa que limite o menoscabe la total igualdad de las mujeres con respecto a los hombres en esta esfera. Finalmente, también el artículo 14 se refiere a la especial situación de las mujeres en la zona rural y el papel fundamental que éstas ejercen en la supervivencia económica familiar, por lo que atendiendo a su situación particular los Estados deberán garantizar que éstas gocen de los mismos derechos antes analizados.

VII. EL PROTOCOLO FACULTATIVO

El 22 de diciembre del 2000 entró en vigor el Protocolo Facultativo de la CEDAW¹⁷, una herramienta adicional a la Convención que, como sus equivalentes en otros instrumentos de derechos humanos¹⁸, permite al Comité de la CEDAW garantizar por medios cuasi-jurisdiccionales los derechos de las mujeres declarados en la Convención.

El Protocolo Facultativo insta dos procedimientos: el de comunicación (*communications procedure*) y el de investigación (*inquiry procedure*). El procedimiento de comunicación faculta al Comité para conocer de comunicaciones sobre violaciones a las obligaciones de la Convención en un Estado Parte del Protocolo¹⁹. Estas denuncias pueden ser sometidas tanto por personas físicas como por organizaciones. Este mecanismo permitirá al Comité dar recomendaciones y observaciones concretas a los Estados sobre cómo implementar la Convención en situaciones específicas, por lo que permitirá un diálogo constructivo aún más directo con los Estados. Por otro lado, las organizaciones civiles de los Estados Parte al Protocolo podrán utilizar la posibilidad

¹⁷ El último Estado en el Protocolo Facultativo a la fecha es Bielorrusia, quien con su depósito del instrumento de ratificación el 3 de febrero del 2004, se convirtió en el 60º Estado parte al Protocolo.

¹⁸ Protocolos Adicionales a los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, Protocolo Adicional a la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación racial, Protocolo Adicional a la Convención contra la Tortura.

¹⁹ El Protocolo Facultativo es un instrumento per se, distinto a la Convención CEDAW, por lo que no obliga a los Estados parte de la Convención, sino a los Estados que hayan firmado y ratificado el propio Protocolo.

de presentar una comunicación al Comité como medio de presión, para que los Estados adopten medidas de implementación y prevengan así el desprestigio internacional de estar bajo proceso ante la CEDAW.

Asimismo, el Comité podrá investigar situaciones de violaciones graves o sistemáticas de las mujeres en un Estado parte del Protocolo²⁰. A pesar de que los otros instrumentos de derechos humanos cuentan con procedimientos similares, el Protocolo Facultativo de la CEDAW es de gran importancia, puesto que permite que un grupo de expertas y expertos en género y derechos de las mujeres sean quienes analicen situaciones en que las víctimas son mujeres y el motivo de las violaciones es la discriminación por su razón de sexo. Asimismo, el procedimiento de investigación es trascendental, puesto que faculta al Comité a investigar por iniciativa propia las violaciones masivas contra las mujeres, cuando una comunicación individual dé noticia de la misma, pero sea insuficiente para probar este carácter generalizado, o cuando por motivos de persecución o amenazas las personas físicas y organizaciones no se atrevan a hacerlo.²¹

No obstante, de los 177 miembros de la Convención de la CEDAW, solo 60 Estados han firmado el Protocolo. Al igual que sucedió con la CEDAW en sus inicios, muchos Estados son reticentes a ratificar este instrumento adicional, porque consideran que es innecesario o porque consideran que sus procedimientos pueden ser peligrosos para su soberanía nacional. Sin embargo, existe una campaña mundial de las distintas organizaciones de mujeres, para que los Estados parte ratifiquen este instrumento, y la tendencia demuestra que poco a poco se irá aumentando el número de miembros de la CEDAW que asuman este nuevo compromiso. Aunque el Comité aún no ha conocido ninguna comunicación individual y tampoco ha ejercido sus poderes de investigación, dada la reciente entrada en vigor del Protocolo, se espera que en un futuro cercano este mecanismo empiece a funcionar efectivamente. Sin embargo, es preciso que las mujeres y las organizaciones civiles de mujeres conozcan de la existencia de este Protocolo, puesto que sólo las mujeres que conozcan derechos y los mecanismos de garantía pueden ejercer efectivamente los amplios medios de protección establecidos en el Protocolo Facultativo.

²⁰. El Protocolo Facultativo de la CEDAW permite a los Estados que lo ratifiquen, el aceptar o formular reserva en relación con los poderes de investigación del Comité. Sin embargo, esta es la única reserva admitida.

²¹. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. DIVISION FOR THE ADVANCEMENT OF WOMEN, *What is an optional protocol?* <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/whatis.htm>

VIII. CONCLUSIONES

La Convención CEDAW es sin dudas un instrumento que se debe leer de manera integral, puesto que en su articulado se demuestra que los derechos humanos de las mujeres son interdependientes e inseparables. Como se explicó en los apartados anteriores, la tradición, la religión y la ley están intrínsecamente ligadas y deben ser objeto de cambios en aquellos casos en que permitan o fomenten la discriminación contra la mujer. Asimismo, es importante reiterar que los derechos humanos de las mujeres no se defienden con simples cambios jurídico-formales, sino que requieren cambios efectivos en las prácticas, en la manera de pensar popular, cambios que sin duda son a largo plazo, pero que deben fomentarse desde las raíces (en la educación, en la familia), hasta llegar a las cúspides de poder (políticas internacionales, regionales y nacionales).

Asimismo, los derechos de las mujeres se deben proteger tomando en consideración la especial situación de cada Estado, de cada localidad, pero también de los distintos grupos que conforman la gran colectividad femenina. Las políticas y acciones deben tomar en cuenta que mujeres son las campesinas, las indígenas, las emigrantes, las discapacitadas, las enfermas de VIH-Sida, las homosexuales, dejando atrás estereotipos generales de «la mujer», para abarcar toda esta diversidad existente dentro del mismo género femenino.

Por otro lado, es necesario que las mujeres se apoderen de este instrumento, que lo vean como propio y que lo apliquen en sus acciones diarias. Todas las mujeres, sean o no activistas, sean o no profesionales, deben interiorizar los principios de la CEDAW, porque las mujeres deben ser las principales promotoras y defensoras de sus derechos. Asimismo, es importante que todas las mujeres que trabajen en el ámbito jurídico empleen la CEDAW como instrumento marco para la interpretación de cualquier norma jurídica por aplicar.

Finalmente, e insistiendo en la indivisibilidad de los derechos humanos de las mujeres, las acciones de implementación deberán eliminar todas las formas de discriminación desde los distintos ámbitos, tomando en cuenta la interacción entre salud, educación, trabajo, vida familiar, cultura, religión, etc., y todo cuanto forma la gran estructura social patriarcal y sexista que debe eliminarse hacia el pleno disfrute y goce de los derechos humanos de las mujeres.